

非银行金融机构监管与 金融风险防范问题

刘海虹

1978年以来,金融部门的多元化改革打破了“单一银行”体系,非银行金融机构获得了生存的空间和发展机会。10多年来,非银行金融机构增长迅速,对金融领域乃至全社会都产生了越来越广泛的影响。我们知道,经济越发达,非银行金融机构越重要,在经济发达的国家,银行系统(包括中央银行和商业银行)的资产已低于其他各种金融机构资产的总和,非银行金融机构是各国在金融市场创新中的必经之路和目标之一。随着我国金融体制改革的不断深入,人们认识到,完全依赖高度垄断的国有银行体系难以产生高效率,金融领域需要引入竞争机制,通过发展非银行金融机构,是提高金融业整体效率的基本途径。

但是,非银行金融机构作为以货币为经营对象的部门,在市场竞争中存在着某种财产损失的可能性,因此,从非银行金融机构诞生之日起,就与风险相伴随。与银行机构相比,非银行金融机构一般规模较小,抵御风险能力较差,可供选择的得力应急手段有限,再加上日趋激烈的市场竞争态势,使得非银行金融机构产生危机的可能性和实际频率要高于银行机构。由于非银行金融机构处于经济运行的特殊地位,金融风潮形成后将对经济造成沉重的打击,它将大大削弱非银行金融机构的支付能力,损害存款人的利益,使经济发展失去活力,迫使中央银行实施抢救行为,不得不增发货币,加大通货膨胀压力,从而影响宏观经济的稳定。

改革以来,我国非银行金融机构不断发展和壮大,面临的风险也逐步积累和显现,一些非银行金融机构特别是城乡信用社、信托投资公司和证券公司,由于片面追求资产规模和利润,违规事件屡有发生,相当一部分非银行金融机构已出现资不抵债,有些发生支付困难,面临破产。可见,如何正确认识我国非银行机构所面临的现实和潜在风险,正确分析这些风险的危害和原因,并采取切实有效的措施防范潜在的风险,化解现实风险,已成为非银行金融机构健康发展的一个紧迫问题,非银行金融机构的风险问题必须引起我们的高度重视。

近几年,我国非银行金融机构呈加速扩张之势,非银行金融机构的资金来源占全部金融机构资金来源的三分之一强,非银行金融机构各项贷款在全部金融机构贷款总额中所占的比重呈加速上升趋势,1994年比1993年上升35.2个百分点,1995年比1994年上升38.6个百分点。非银行金融机构信用的扩张具有双重效应,它打破了以往的国家银行一统天下的局面。在金融领域引进了竞争的机制,对于促进非国有经济发展,深化投融资体制改革,提高资源配置效益和加速市场资金运转等方面都起到了不可忽视的促进作用。但由于非银行金融机构的信用扩张是在体制转轨的背景下发生的,在法制不健全和中央银行监管能力弱化的情况下发生的,其不规范的方面必然对国民经济有较大的负面影响。

第一,非银行金融机构的资金流动与国家宏观金融政策背道而驰。

非银行金融机构的资金运用主要受到利益动机的驱使,对基础产业和生产领域投入资金比重过小,而相当部分资金流向房地产市场、股票市场和期货市场等非基础产业和高风险领域。同时,业务违规问题也时有发生。尽管中央银行对非银行金融机构的业务范围及每一项具体业务都有明文规定,但各类机构明知故犯和钻政策空子的现象时有发生。比如,以信托存贷款名义从事一般性贷款业务,以拆借名义做短期贷款业务,公开或变相提高利率,透支,或挪用客户资金自营、拆借、投资,以回购、返售名义买空卖空,以贷揽保,以寿险准备金赔付损失险,向股份制企业贷款,返售证券,争取股票承销业务,联手操纵市场,虚买虚卖或自买自卖,制造虚假价格信息,等等。

第二,非银行金融机构发展的不规范形成了潜在的金融风险。

非银行金融机构在规定的业务和资金来源范围内从事经营,已远不能满足自我生存和发展的需要,面对激烈的竞争,一些机构违规经营,应付日常周转和扩张的需要,这部分非规范资金以前主要是采取“同业拆借”方式,整顿金融秩序后,国家银行违章拆借现象得到了有效遏制,但自1994年以来一些非银行金融机构为获得资金,利用各种方式(如证券回购)从银行拆入资金,回购市场成为非银行金融机构筹集资金的主要

渠道，银行之所以向非银行金融机构注入资金，除了追求盈利以外，一个重要原因就是许多信托投资公司、证券公司本身就是银行开办的。1995年人民银行在全国范围内搞了一次证券回购业务专项稽核，这次共稽核了574家金融机构及其1513个证券营业部，基本上查清了证券回购业务中违规问题。稽核表明，1995年累计卖出回购证券3000余亿元，余额近700亿元。利率高于国家规定的利率50—100%，如此迅猛的发展，使回购业务变成了非银行金融机构在“假回购”的名义下拆借资金的途径。以致大量的非银行金融机构身陷其中，不能自拔，金融机构之间甚至金融机构系统内部均出现程度不同的信用危机。截止到1995年12月15日，STAQ系统（全国证券交易自动报价系统）内债务拖欠量已达100亿元，而将到期交易量尚有60亿元。逾期比例高达62.5%，武汉市场的债务金额高达201亿元。这些资金，或被投入股票市场，或被长期投资，或被占压在房地产上，在短期内很难收回，有些则已变成了无法收回的坏帐。国债回购市场中资金逾期和坏帐问题的产生和发展在我国原有的三角债之外，又添加了新的“金融三角债”。

第三，备付率严重不足，资产质量低下问题突出。

与商业银行相比，非银行金融机构资产质量更低，据对某地非银行金融机构调查，1996年9月份平均备付率只有1.6%，比资产比例管理要求低5.4个百分点，有的信托投资公司备付率还不足1%，处于高风险运行状态。城乡信用社资金质量问题也很突出，据中国人民银行对部分省市城市信用社的调查，其不良贷款为21.6%，农村信用社不良贷款的严重程度，则超过城市信用社，现在国有商业银行的平均资本充足率不到7%，非银行金融机构资本金同样不足，1995年末全国信托投资公司帐面资本充足率约为6%，证券公司的资本充足率比信托公司更低，大量的不良贷款，也使非银行金融机构的财务状况下降。城乡信用社已经出现了较大面积的亏损，少数信用社出现了支付困难和资不抵债的情况。造成非银行金融机构风险的原因是多方面的，我们认为，事实上的利率双轨制为非银行金融机构信用扩张创造了前提条件。而混业经营是非银行金融机构信用扩张的重要原因。如银行办证券买卖、保险及房地产业务；保险公司从事信用放款和证券买卖；证券公司通过设立股民资金帐户、回购返售证券、透支或借款；信托投资公司主要经营的不是信托业务，而是商业银行的存放款业务，以及大量的证券与房地产投资业务等。银行和非银行金融机构混业经营，势必使国家银行资金向系统外大量泄漏，支撑非银行金融机构信用的扩张。

就拿信托投资公司来说，我国目前的信托投资公司二分之一是由各专业银行出资兴办的，银行资金通过信托机构转化成为信托资金，资金“串笼子”的现象十分突出。由于传统的“五项基金”难以满足信托机构发展的需要，超范围吸收存款的现象十分突出，有的信托投资公司的90%以上的资金来自超范围部分，在一定程度上影响了银行的正常资金来源，危及整个金融秩序的稳定。

同时，由于对非银行金融机构贷款规模的软约束和近年国家银行存贷差扩大及其规模控制的强化，使得国家银行的一部分暂时闲置资金能够通过比较隐蔽的渠道向系统外流动。目前大量的非银行金融机构就是靠利率双轨制才得以存在和发展的。

在改革过程中，金融业务在不断开拓，金融市场在逐步发展，但同时，由于经验不足，监管力度不强，非银行金融机构的行为很不规范，尤其在涉足新的领域时很容易产生新的风险。这类风险主要是以短期信贷资金投向长期资本市场所致，一旦实行紧缩的货币政策，因其持有资产价格下跌导致的金融风险就很快会暴露出来，而由于直接开展这类业务的主要是一些非银行金融机构，这些机构本身规模较小，因而容易使风险得到集中的表现并引起社会的关注。

非银行金融机构的风险将倒逼中央银行超额发行货币，引发通货膨胀。不良资产本身就形成潜在通货膨胀压力。在非银行金融机构丧失流动性，无法兑现居民存款时，要避免银行金融机构倒闭危机只能由中央银行超经济发行货币，其结果必然引发恶性通货膨胀。

事实证明，现代中央银行只控制商业银行的活期存款而忽视非银行金融机构在信用创造方面的作用，其结果是导致了大量的金融和信用失控现象，导致货币政策失败，为此，已经有越来越多的经济学家认识到，为求得稳定货币和经济，中央银行必须扩大货币政策调节和作用的范围，并注意政策的均衡性。从西方各国金融制度的实际情况来看，中央银行或货币当局受客观经济形势所迫，已经把控制的触角伸展到商业银行体系以外的各类非银行金融机构。

可见，全面防止金融风险，中央银行必须加大改革力度，加强对非银行金融机构内部控制制度的建设，使非银行金融机构本身建立起能自主抵御风险的机制。针对当前金融风险的现实情况，采取一些标本兼治的措施，抓紧处理好信托投资公司、证券公司、农村信用社等非银行金融机构已经暴露的局部风险，防止出现地区性、系统性的金融风险，使当前的金融风险得以化解，不进一步发展和恶化。具体设想如下：

第一，坚决实行分业经营和管理。特别是实行证券业务与商业银行业务分业经营管理，这是因为商业银行如果参与了证券业务，容易将客户的储蓄短期资金用作证券长期投资，一方面高风险高收益的证券投资一

且得手, 商业银行支付给客户有限的存款利息后的所有剩余收入都归银行的股东所有; 另一方面, 如果证券投资失败, 绝大部分的损失将由所有的存户或银行保险公司来承担。因此, 对商业银行来说, 预期的损失有限而预期的收益无限, 必然会促使其敢冒过大的风险, 而如果商业银行大量地经营高风险的证券投资业务, 不仅与储户利益相悖, 又容易在利益的追逐下, 人为地造成股市暴涨暴跌, 如果证券公司参与了商业银行业务, 开展证券抵押贷款, 也容易使客户有限的资金进行多倍的证券交易, 既人为地造就了股票市场虚涨的水份, 造成虚假繁荣现象, 也容易在股票暴涨暴跌中出现信用链断裂, 造成金融动荡, 出现金融危机。从我国现阶段实际情况出发, 中国应严格走证券业与银行业分业经营, 分业管理道路。

第二, 中央银行要把非银行金融机构是否全面健全内部稽核制度作为其进一步拓展业务的重要考核依据。经验证明, 不强化包括金融机构内部稽核监督在内的整个金融监管, 就不可能健全金融微观运行机制, 非银行金融机构的经营因为缺乏必要的约束, 金融秩序必然混乱。当务之急, 是要认真建立健全会计制度和存贷款内控制度。凡是会计制度不健全, 甚至造假帐, 搞“两本帐”一经发现, 必须严肃处理。中央银行要把内控制度健全作为一项重要的监督内容, 要善于发现非银行金融机构业务领域内控制度方面存在的大的缺陷问题, 发现潜在的风险苗头, 及时予以解决, 以最大限度地防范系统性的金融风险, 避免重大损失。

同时, 非银行金融机构应该按规定提取呆滞准备金, 对于呆滞准备金的提取比例和冲销办法, 也要从实际出发, 进行必要的改革。此外, 非银行金融机构应严格的把税后利润的大部分用于公积金(包括信贷资金, 发展基金), 防止搞“分光吃净”的短期行为。

第三, 对经营效益不好或存在巨额亏损的非银行金融机构应走兼并破产的路子。问题严重的非银行金融机构, 是当前金融风险的集聚点。因此, 要根据它们问题的严重程度和对银行的危害程度, 采取不同的措施, 加以认真处理, 切实化解现实的金融风险: 通过兼并方式, 把经营状况不好, 问题较多的金融机构并入经营良好的金融机构; 通过整顿方式, 对资不抵债, 风险较大, 尚可挽救的金融机构, 重新注入资本, 或冲销一定数量的债务使其起死回生。这是让金融机构的股东、债权人共同承担经营责任, 一起化解风险作出努力的一种方法; 通过撤销、关闭方式, 结束无法继续经营下去的金融机构的生命, 不使其风险继续影响经济生活。对极少数个别资不抵债, 无法挽救的金融机构要实行破产。

第四, 发展新型的非银行金融机构, 如专业化住房抵押贷款, 提供消费信贷的财务公司或抵押贷款融资机构等。住房贷款机构、消费信贷机构的建立不仅有助于解决居民住宅紧张问题, 也有助于消除市场和经济的波动。同时对证券业、信托业在整个非银行金融机构中的位置制定出正确的发展战略, 并且积极推动投资公司、持股公司、风险投资机构、房地产抵押机构、消费信贷机构等非银行金融机构的发展; 尤其把发展养老基金与社会保障制度的建立相结合, 在完善人寿保险的同时, 建立以各种基金构成的机构投资者队伍。同时, 对业已发展起来的邮政金融业务及其相应机构——邮政储蓄局, 不应只视为吸收储蓄存款和信贷资金来源的单位, 也应与其他非银行金融机构合并考虑。

第五, 加强中央银行对金融机构经营活动的监督管理, 增强金融机构的外部约束, 严格分业经营。明确各类金融机构的市场定位, 调整业务范围, 平衡资金来源和运用关系, 以防止混业经营所带来的风险, 依法实施对非银行金融机构的设立和市场退出管理。信托投资公司、信用社等非银行金融机构, 要采取适当措施, 提高其资本充足率。

加强金融监管防止金融风险, 是推进金融改革和发展的根本保证。如果没有强有力的金融监管, 即使是制定了正确的货币政策, 也不可能有效地实施, 甚至危及经济发展和社会安定。“九五”期间, 务必把加强金融监管, 防止金融风险放在十分重要的地位。要完善金融法律法规, 逐步建立起比较完善的金融监管体系, 逐步将整个非银行金融机构监管纳入法制化、规范化轨道。要把对非银行金融机构的系统性监管和加强非银行金融机构内部稽核、管理结合起来, 逐步建立起在非银行金融机构自我约束基础上的严密、严格的金融监控系统。总之, 加强金融监管的最终目的是保护全体存款人的利益, 事关社会安定, 是中央银行的历史责任, 当然健全的金融微观运行机制是有效实施货币政策的基础。

参考文献:

1. [美] 约翰·G·格利等:《金融理论中的货币》, 上海, 上海三联书店, 1988。
2. 李扬:《中国国债回购市场分析》, 载《经济研究》, 1996 (8)。
3. 欧阳卫民:《论非银行金融机构的发展和管理》, 载《财贸经济》, 1996 (1)。
4. 丛湘萍:《非银行金融机构信用扩张问题研究》, 载《金融研究》, 1996 (4)。

(作者单位: 武汉市社会科学院金融研究所)

(责任编辑: 向运华)